A expansão do sistema penal como uma nova ideologia de controle: Movimento Lei e Ordem e Tolerância Zero

Se contrapondo ao programa de direito penal mínimo, do direito penal constitucional, que se baseia na proteção integral dos direitos fundamentais, tem-se o eficientismo penal, um direito penal de emergência que se expressa através de políticas criminais repressivas e criminalizantes, baseando-se no discurso da “lei e da ordem”; um fundamentalismo penal criminalizador dos conflitos sociais.

Sob o discurso de “guerra à criminalidade”, de combate a violência, o eficientismo vai na contra mão das convenções internacionais de proteção aos direitos humanos e dos princípios constitucionais modernos e institui um sistema penal repressivo e simbólico de Tolerância Zero. Essa é a tendência ideológica que passou a imperar nos Estados Unidos e que se espalhou pela Europa e América Latina.

A fim de garantir a segurança urbana, surgiu nos anos 80, no panorama político criminal, o Movimento “Lei e Ordem”. O discurso jurídico-penal de “lei e ordem” concebe a pena como um castigo e propõe, além da supressão de direitos e garantias individuais, punições cada vez mais severas para combater o aumento da criminalidade, incluindo a aplicação da pena de morte e prisão perpétua para crimes graves, construção de penitenciárias de segurança máxima e imposição de severos regimes prisionais, diminuição dos poderes do juiz de execução penal e a atribuição destes à autoridade penitenciária.

Atrelado ao discurso da Lei e Ordem, a política de Tolerância Zero da prefeitura de Nova York no mandato de Rudolph Giuliani foi bastante difundida como um novo modelo de combate ao crime. A proposta da “Tolerância Zero” propõe uma repressão intensa e intolerante com relação a pequenos delitos como forma de reforço da segurança pública. Neste caminho, nos anos 90, Nova York expandiu seus recursos destinados à manutenção da ordem e em 5 anos aumentou seu orçamento para a policia em 40%, quatro vezes mais do que as verbas dos hospitais públicos.

O programa Tolerância Zero se baseia, em grande medida, na chamada teoria das janelas quebradas (*broken windows*). Essa teoria foi divulgada pelo famoso artigo do mesmo nome de autoria de James Q. Wilson em parceria com George Kelling e publicado em 1982, na revista norte-americana *Atlantic Montly*. O argumento principal da teoria é o de que uma pequena infração, quando tolerada, pode levar a um clima de anomia que

gerará as condições propícias para que crimes mais graves aconteçam. Segundo a metáfora das janelas quebradas, se alguém quebra uma janela de uma casa ou edifício e esta não é concertada, outros virão também quebrar, e todos que por ali circulam admitirão que ninguém se importa com os atos de incivilidade e o abandono local, gerando um sentimento de decadência de desordem social. De acordo com a teoria, a desordem vai tomando conta daquela região, o que demonstra aos cidadãos que aquela zona é insegura e pronta a se converter em território do crime.

Quanto à violência, os autores afirmam que os crimes mais graves são frutos de uma série de pequenos delitos não punidos e que levam a formas mais graves de delinqüência. Nas palavras de Wilson e Kelling "os crimes graves florescem em áreas em que os comportamentos desordeiros permanecem sem respostas. O pedinte que age livremente é, com efeito, a primeira janela quebrada".

A teoria das janelas quebradas passou a ser objeto de discussões em vários institutos de pesquisa e centros voltados para reflexão e sobre políticas de segurança pública nos Estados Unidos. Um dos institutos que popularizaram as idéias de Wilson e Kelling foi o Manhattan Institute, cujos seminários contavam com a freqüente presença de Rudolph Giuliani, antes de ser prefeito de Nova York. As palestras e debates tinham o objetivo de buscar alternativas de políticas de segurança pública que levassem em conta as preocupações da teoria das janelas quebradas.

Após assumir a prefeitura de Nova York Rudolph Giuliani, em 1994, colocou o chefe da policia de trânsito William Bratton no posto de Comissário de Policia da cidade. Bratton foi o principal responsável pela aplicação da teoria das janelas quebradas, que forneceu um verniz de respeitabilidade pretensamente científica às políticas que foram colocadas em prática. Embora jamais tenha sido validada empiricamente, a teoria das janelas quebradas alcançou status de verdadeira formula contra o crime.

Belli ressalta que alguns dados básicos sobre os índices de criminalidade devem ser considerados nos Estados Unidos, segundo ele: a) os índices de criminalidade de Nova York já estavam em queda havia três anos quando Giuliani iniciou seu mandato, não sendo portanto um fato totalmente novo; b) a baixa dos índices de criminalidade foi um fenômeno observado no pais inteiro , e não privilegio de Nova York; c) os índices semelhantes aos alcançados em Nova York foram obtidos em varias cidades sem que se

tenha feito uso de táticas do tipo Tolerância Zero. De acordo com dados coletados pelo criminologista Alfred Blumstain, da Universidade de Carnegie Mellon de Pittsburgh de 1991 a 1998, a taxa de homicídios caiu 76,4% em San Diego, 70,6% em Nova York e 69, 3% em Boston. E as três cidades empregaram estratégias diferentes, enquanto Nova York enfatizou as políticas de Tolerância Zero, San Diego foi pioneira no policiamento comunitário e Boston procurou envolver os lideres religiosos na prevenção do crime. Outras cidades também tiveram redução nas taxas de homicídios sem que qualquer estratégia coerente tenha sido implementada, como Houston 61,3% e Los Angeles 59,3%.

Segundo pesquisas de Wacquant, a doutrina da Tolerância Zero, instrumento de legitimação da gestão policial e judiciária da pobreza que incomoda, propagou-se através do globo a uma velocidade alucinante, e com a retórica militar da guerra ao crime e da reconquista do espaço publico, que assimila os delinqüentes, sem-teto, mendigos, e outros marginais. Charles Murray, do Manhattan Institute, apoiado em estatísticas do Ministério da Justiça, concluiu que a triplicação da população carcerária nos EUA entre 1975 e 1989 teria, por seu efeito neutralizante, evitado 390.000 assassinatos, estupros e roubos com violência; e lança a idéia de que na ausência da pena de morte, a reclusão é o meio mais eficaz de impedir os criminosos comprovados e notórios de matar, estuprar, roubar e furtar. Segundo a nova teoria, o Estado não deve se preocupar com as causas da criminalidade das classes pobres, à margem de sua “pobreza moral”, mas apenas com suas conseqüências, que ele deve punir com eficácia e intransigência.

Wacquant chama atenção para a propagação também na Europa de um novo senso comum penal neoliberal, articulado em torno da maior repressão aos delitos menores e às das simples infrações, o agravamento das penas, a erosão da especificidade do tratamento da delinqüência juvenil, a vigilância em cima das populações e dos territórios considerados de “risco”, a desregulamentação da administração penitenciária e a redefinição da divisão do trabalho entre público e privado. Segundo ele, esse novo modelo penal se apresenta em perfeita harmonia com o senso comum neoliberal em matéria econômica e social, que ele completa e conforta “desdenhando qualquer consideração de ordem política e cívica para estender a linha de raciocínio economicista, o imperativo da responsabilidade individual – cujo avesso é a irresponsabilidade coletiva – e o dogma da eficiência do mercado ao domínio do crime e do castigo”.

Suas pesquisas revelam que vem se observando nos Estados Unidos e na Europa uma redefinição das missões do Estado, que, em toda parte, se retira da arena econômica e afirma a necessidade de reduzir seu papel social, ampliando e endurecendo sua intervenção penal. Representa assim, um enfraquecimento do Estado social e o fortalecimento e glorificação do Estado penal. Os resultados demonstra**m,** ainda, que não obstante as desigualdades sociais e a insegurança econômica terem se agravado profundamente no curso dos dois últimos decênios, o Estado caritativo americano não parou de diminuir seu campo de intervenção e de comprimir seus modestos orçamentos, a fim de satisfazer a duplicação das despesas militares e a redistribuição das riquezas em direção às classes mais abastadas. A tal ponto que a guerra contra a pobreza foi substituída por uma guerra contra os pobres.

Para sustentar a redução dos gastos sociais os ideólogos americanos conservadores afirmaram que a dependência patológica dos pobres resultaria de seu desamparo moral e ameaçaria a civilização ocidental. Sob esse argumento a reforma dos serviços sociais foi votada pelo Congresso Americano em 1996, no governo Clinton. Esta reforma consistiu em abolir o direito à assistência social para as crianças mais desfavorecidas e substituí-lo pela obrigatoriedade do salário desqualificado e subpago para seus pais. A nova legislação revogou o direito à assistência de que as crianças desfrutavam em conseqüência do Social Security Act de 1935, em seu lugar ela instaurou a obrigação para os pais assistidos de trabalhar ao cabo de dois anos, assim como a duração acumulada máxima de cinco anos de assistência por uma vida.

Wacquant afirma que sob o manto da “reforma” a lei sobre responsabilidade individual do trabalho de 1996, confirma a substituição de um (semi) estado – providência por um estado carcerário e policial no seio do qual a criminalização da marginalidade e a contenção punitiva das categorias deserdadas fazem às vezes de política social. A nova ideologia difundida afirma que a assistência aos pobres só serve para manter na ociosidade e no vício os habitantes do gueto, nos quais encorajaria os comportamentos anti-sociais.

E continua:

> A utopia neoliberal carrega em seu bojo, para os mais pobres, mas também para todos aqueles que cedo ou tarde são forçados a deixar o setor do emprego protegido, não um acréscimo de

> liberdade, como chamam seus arautos, mas a redução e até a supressão dessa liberdade, ao cabo de um retrocesso para um paternalismo repressivo de outra época, a do capitalismo selvagem, mas acrescido dessa vez de um Estado punitivo onisciente e onipotente. A “mão invisível” tão cara a Adam Smith certamente voltou, mas dessa vez vestida com uma “luva de ferro”(WACQUANT, 2001, p. 151).

A destruição deliberada do Estado social e a hipertrofia súbita do estado penal no ultimo quarto de século são dois desenvolvimentos concomitantes e complementares. Eles representam o abandono do contrato social fordista e do compromisso keynesiano em meados dos anos 70 e também a crise do gueto como instrumento de confinamento dos negros. Junto**s,** eles participam do novo governo da miséria, no seio do qual a prisão ocupa uma posição central.

O que as pesquisas recentes de Wacquant vêm demonstrando é que na ausência das políticas sociais, a tendência verificada nos Estados Unidos nas últimas décadas é de uma contínua expansão do sistema carcerário. Com um crescimento fulgurante das populações aprisionadas nos três escalões do aparelho carcerário. Em 1975 eram 380.000 presos que saltou em 1998 para 2 milhões. O assombroso crescimento do numero de presos explica-se pelo encarceramento dos pequenos delinqüentes e, particularmente, dos toxicômanos. Pois, contrariamente ao discurso político e midiático dominante, as prisões americanas estão repletas não de criminosos perigosos e violentos, mas de vulgares condenados pelo direito comum por negócios com drogas, furto, roubo, ou simples atentado à ordem pública, em geral oriundos das parcelas precarizadas das classes trabalhadoras e, sobretudo das famílias do subproletariado de cor nas cidades atingidas pela transformação conjunta do trabalho assalariado e proteção social.

O autor destaca as funções da prisão no novo governo da miséria; em primeiro lugar o sistema penal contribui diretamente para regular os segmentos inferiores do mercado de trabalho. Ele comprime o nível de desemprego ao subtrair à força de milhões de homens da população em busca de um emprego e secundariamente, produz um aumento do emprego no setor de bens e serviços carcerários. Estima-se que durante a década de 90 as prisões tiraram 2 pontos do índice de desemprego americano. A segunda função do sistema carcerário é substituir o gueto como instrumento de encarceramento de uma

população considerada tanto desviante e perigosa como supérflua, no plano econômico e político. Por fim, além de substituir o direito à assistência das crianças indigentes pela obrigação imposta a seus pais de trabalhar ao cabo de dois anos, a reforma de welfare avalizada por Clinton em 1996 submeteu os beneficiários da ajuda pública a um fichamento intrusivo, instaurando uma rígida supervisão das suas condutas, em matéria de educação, trabalho, drogas e sexualidade.

Todavia, com relação aos índices de criminalidade violenta nos EUA, a taxa nacional de homicídios estacionou entre 8 e 10 para cada 100 mil habitantes de 1975 a 1995 e a freqüência de roubos qualificado oscilava entre 200 e 250 para 100 mil. A taxa de vítimas de agressões e lesões corporais permaneceu estável por todo o período, cerca de 30 por 100 mil, a freqüência de violências caracterizadas contra a pessoa baixava de 12 para 9 em cada 100 mil. Quanto aos crimes contra os bens, eles diminuíram nitidamente, pois o índice acumulado de vitimização por roubos e arrombamentos caiu de 550 incidentes para 100, mil habitantes em 1975 para menos de 300, 20 anos mais tarde.

O que se observou nos Estados Unidos é que, a quadruplicação em duas décadas da população encarcerada se explica não pelo aumento da criminalidade violenta, mas pela extensão do recurso à prisão para uma gama de crimes e delitos que até então não incorriam em condenação e reclusão, a começar pelas infrações menores à legislação sobre os estupefacientes e os atentados à ordem pública. A causa-mestra deste crescimento astronômico da população carcerária é a política de guerra à droga, política que desmerece o próprio nome, pois designa na verdade uma guerrilha de perseguição penal aos vendedores de rua, dirigida contra a juventude dos guetos para quem o comércio do varejo é a fonte de emprego mais acessível. Foi esta política que entupiu as celas e escureceu seus ocupantes.

As medidas penais adotadas contribuíram ainda mais para o alongamento das penas, que revela o endurecimento da política judiciária no EUA, são alguns exemplos: o aumento do quantum imposto tanto aos delitos sem gravidade quanto aos crimes violentos, a multiplicação das infrações motivando encarceramento fechado, e perpetuidade no terceiro crime (*three strikes you' re out*), aplicação da legislação adulta aos menores de 16 anos. Assim, na medida em que se desfaz a rede de segurança do Estado caritativo (*safety net*), vai se tecendo a malha do Estado disciplinar (*dragnet)* chamado a substituí-lo nas regiões inferiores do espaço social americano.

Se forem contabilizados os indivíduos colocados em liberdade vigiada (probation) e soltos em liberdade condicional (parole) por falta de lugar nas penitenciárias, são cerca de 5 milhões de americanos, ou seja, 2,5 da população adulta do país que caem sob jurisdição penal. A tradução financeira desse grande encarceramento da marginalidade não é difícil de imaginar. Enquanto a parte dos recursos nacionais destinada à assistência social diminuía, o orçamento da justiça criminal do governo federal foi multiplicado por 5, 4 entre 1972 e 1990.

A extensão do sistema penal se exerce prioritariamente sobre as famílias e os bairros deserdados, particularmente os enclaves negros das metrópoles. Os afro-americanos são maioria nas prisões embora representem apenas 12% da população do país. Um homem negro tem mais de uma chance sobre quatro de purgar pelo menos um ano de prisão e um latino uma chance sobre seis contra uma chance sobre 23 de um branco. Isso mostra o caráter discriminatório das práticas policiais e judiciais implementadas na política “lei e ordem” das duas últimas décadas.

Os EUA recorreram no curso de sua história, não a uma, mas a muitas instituições peculiares para definir, confinar e controlar os afro-americanos. A primeira foi a escravidão, a segunda, o chamado sistema Jim Crow (sistema legal de discriminação e segregação), o terceiro dispositivo especial graças ao qual a América conteve os descendentes de escravos nas metrópoles do norte industrial é o gueto. Para o Wacquant a quarta instituição peculiar da América é o novo complexo institucional composto por vestígios do gueto negro e pelo aparato carcerário - a prisão se tornou o substituto do gueto.

A conclusão de Wacquant é que a clientela das prisões norte americanas é recrutada prioritariamente nos setores mais deserdados da classe operária, e notadamente entre famílias do subproletariado de cor nas cidades profundamente abaladas pela transformação conjunta do trabalho assalariado e da proteção social; o encarceramento serve bem antes à regulação da miséria, quiçá à sua perpetuação, e ao armazenamento daqueles que estão fora do jogo do mercado. Os indivíduos que enchem os cárceres municipais são essencialmente os membros da *rabble class*, isto é, pessoas debilmente integradas à sociedade e percebidas como de má reputação: gatunos e vagabundos, marginalizados, toxicômanos e psicopatas, estrangeiros. São para estes indivíduos que

se direcionam as políticas da Tolerância Zero, o discurso da Lei e a Ordem serve para garantir o controle sobre aqueles que não estão integrados à um determinado “modelo de sistema social”.

No caso brasileiro, contra todas as propostas produzidas no âmbito acadêmico de redução do direito penal e todas as críticas que o deslegitimam, como descrito na sessão anterior, assiste-se no Brasil uma crescente expansão da esfera penal, que se apresenta como uma (aparente) solução fácil aos problemas sociais, atuando no plano simbólico, para tranqüilizar a opinião pública e produzindo um aumento vertiginoso na população carcerária brasileira, sem, no entant**o,** se discutir os reais problemas sociais que assolam a sociedade brasileira.

Vale destacar brevemente o impacto desse movimento de Recrudescimento Penal na Legislação Brasileira:

- Crimes Hediondos - Constituição de 1988 (Inafiançáveis e Insuscetíveis de graça e anistia: Tortura, Tráfico de drogas e Terrorismo e os definidos como Crimes Hediondos).
- Onda de seqüestro em São Paulo e Rio de Janeiro produziu a Lei de Crimes Hediondos 8.072 de 1990
- Modificação na LCH Lei 8.930/94. Morte da atriz Daniela Peres e as Chacinas da Candelária e Vigário Geral. Inclusão do Homicídio (por grupos de extermínio) e Homicídio qualificado.
- Onda de Falsificação de Remédios em 1998. Lei 9695/1998. Falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produtos terapêuticos e medicinais.
- Lei contra o Crime Organizado 9.034/ 1995
- O Regime Disciplinar Diferenciado RDD. Rebeliões em Presídios organizadas por facções criminosas - Lei 10.792/2003
- Resultado: aumento vertiginoso no sistema penitenciário 1990 havia 90 mil presos no país, número que saltou para cerca de 442,5 mil em 2007, representando um aumento de **468% no período.**